

## **Banco Mundial e política educacional compensatória no Estado do Acre**

**World Bank and compensatory education policy in the State of Acre**

**El Banco Mundial y la política de educación compensatoria en el estado de Acre**

Recebido: 04/11/2022 | Revisado: 17/11/2022 | Aceitado: 18/11/2022 | Publicado: 25/11/2022

**Rair de Lima Nicácio**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5278-1804>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: rair.nicacio1@gmail.com

**Pérsida da Silva Ribeiro Miki**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3684-681X>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: persidamiki@ufam.edu.br

**Rovílio de Lima Nicácio**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5525-5209>  
Instituto Federal do Acre, Brasil  
E-mail: rovilio10@gmail.com

### **Resumo**

O artigo discute a influência do Banco Mundial na concepção e implementação do Programa Asas da Florestania como política pública com função compensatória no Estado no Acre (2005-2018). Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, exploratória, desenvolvido com base nos procedimentos metodológicos da revisão bibliográfica narrativa e pesquisa documental, por meio da leitura de artigos científicos, livros, legislação nacional e documentos de organismos internacionais constantes em sites oficiais. Para análise e discussão dos resultados foram considerados os pressupostos da análise do conteúdo. O estudo apresenta a fundamentação teoria acerca das políticas compensatórias. Em seguida, traz um breve histórico acerca das agendas do Banco Mundial e sua influência nas políticas públicas educacionais. Posteriormente, apresenta e discute o contexto histórico, social e político sob os quais o Programa Asas da Florestania foi implementado. Nas considerações finais apontam algumas reflexões que endossam as discussões acerca do Programa Asas da Florestania, a partir dos modelos políticos de Estado expressos nas políticas do governo acreano, advindas das orientações do Banco Mundial. Os resultados indicam que o Programa Asas da Florestania, congrega elementos do modelo de Estado gerencialista e de Estado mínimo, sob influência técnica/operacional do Banco Mundial.

**Palavras-chave:** Organismos multilaterais; Políticas públicas; Educação do campo; Inclusão.

### **Abstract**

The article discusses the influence of the World Bank in the design and implementation of the Wings of Forestry Program as a public policy with compensatory function in the State of Acre (2005-2018). This is a qualitative, exploratory study, developed based on the methodological procedures of narrative bibliographic review and documentary research, through the reading of scientific articles, books, national legislation and documents of international organizations contained in official websites. For the analysis and discussion of the results the assumptions of content analysis were considered. The study presents the theoretical basis about compensatory policies. It then presents a brief history of World Bank agendas and their influence on public education policies. Afterwards, it presents and discusses the historical, social and political context under which the Wings of Florestania Program was implemented. The final considerations point to some reflections that endorse the discussions about the Wings of Florestania Program, based on the political models of the State expressed in the policies of the government of Acre, arising from World Bank guidelines. The results indicate that the Wings of Florestania Program brings together elements of the managerialist state model and the minimal state, under the technical/operational influence of the World Bank.

**Keywords:** Multilateral organizations; Public policies; Field education; Inclusion.

### **Resumen**

El artículo discute la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación del Programa Alas de Florestania como política pública con función compensatoria en el Estado de Acre (2005-2018). Se trata de un estudio de enfoque cualitativo y exploratorio, desarrollado con base en los procedimientos metodológicos de revisión bibliográfica narrativa e investigación documental, a través de la lectura de artículos científicos, libros, legislación nacional y documentos de organismos internacionales contenidos en sitios web oficiales. Para el análisis y la discusión de los resultados se consideraron los supuestos del análisis de contenido. El estudio presenta la base teórica sobre las

políticas compensatorias. A continuación, aporta una breve historia sobre las agendas del Banco Mundial y su influencia en las políticas públicas de educación. A continuación, presenta y discute el contexto histórico, social y político en el que se desarrolló el Programa Alas de Florestania. Las consideraciones finales apuntan a algunas reflexiones que avalan las discusiones sobre el Programa Alas de Florestania, a partir de los modelos políticos de Estado expresados en las políticas del gobierno de Acre, derivados de las directrices del Banco Mundial. Los resultados indican que el Programa Alas de Florestania, reúne elementos del modelo de estado gerencialista y del estado mínimo, bajo la influencia técnico-operativa del Banco Mundial.

**Palabras-clave:** Organizaciones multilaterales; Políticas públicas; Educación rural; Inclusión.

## 1. Introdução

Os programas educacionais formulados e implementados nos vários níveis da federação brasileira como política pública configuram ações do Estado inscritas em seus projetos de reformas educacionais. Entretanto, por seu caráter temporal e focal, enquanto política de governo, na maioria das vezes, são tomados pela gestão pública como política de estado, em todos os contornos e meandros, principalmente em quando permanecem em mandatos governamentais consecutivos.

Nesse sentido, defendemos que para se compreender as intencionalidades e finalidades das políticas públicas, faz-se necessário analisá-las sob a perspectivas daqueles que às propuseram e das contraposições contidas implicitamente ou explicitamente nesses modelos, identificando suas particularidades, características, condições e as formas como ocorreram ou ocorrem nos locais e períodos a que são propostos, bem como os impactos para os destinatários de tais políticas públicas.

O universo da pesquisa sobre o qual nos debruçamos é o estado do Acre, tendo como objeto de estudo o Programa Asas da Florestania, adotado no âmbito das reformas educacionais iniciadas no ano de 2005 e estendidas até o ano de 2018. A denominação do programa educacional traduz a proposta da coligação política que ascendeu ao governo do estado do Acre na eleição de 1998, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores, cuja pauta destacava o respeito e a preservação dos povos da floresta e do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, “foi criado o neologismo “florestania”, vocábulo que junta numa só unidade as palavras “floresta” e “cidadania”, caracterizando uma espécie de cidadania da floresta, [...] passando a valer uma interseção de saberes que fizessem convergir para um ponto comum a ciência da academia e o conhecimento oriundo das camadas populares” (Pinheiro, 2013, p. 14).

A fim de discutir a concepção e implementação Programa Asas da Florestania no Estado no Acre como política pública educacional com função compensatória a partir da influência do Banco Mundial, a proposta desse estudo buscou reunir dados/informações no intuito de responder à seguinte questão de pesquisa: Por que o “Programa educacional ‘Asas da Florestania’ implementado pelo Estado Acre constituiu-se em política pública educacional com função compensatória? Nesse sentido, visamos também aprofundar o entendimento de como são estabelecidas as relações entre Estado, organismos internacionais e política públicas na gestão da educação no âmbito do Estado do Acre.

## 2. Metodologia

No intuito de responder a questão de pesquisa “Por que o Programa educacional *Asas da Florestania* implementado pelo Estado Acre constituiu-se em política pública educacional com função compensatória?”, elegemos para o desenvolvimento do presente estudo a abordagem qualitativa, exploratória, através dos procedimentos metodológicos da revisão bibliográfica narrativa e da pesquisa documental de artigos científicos, dissertações, teses, livros e legislação nacional e documentos de organismos internacionais constantes em sites oficiais, a fim de melhor fundamentarmos a pesquisa.

A revisão bibliográfica, vale-se da utilização de dados de categorias teóricas que já foram trabalhadas em outras pesquisas e que servirão de aporte para novas abordagens teóricas. (Severino, 2007). Não se trata de mera repetição, mas nova abordagem, que leva à novas conclusões. (Marconi & Lakatos, 2003). O aspecto narrativo da revisão bibliográfica, compreende a análise ampla da literatura, sem estabelecer uma metodologia rigorosa (Vosgerau & Romanowsk, 2014),

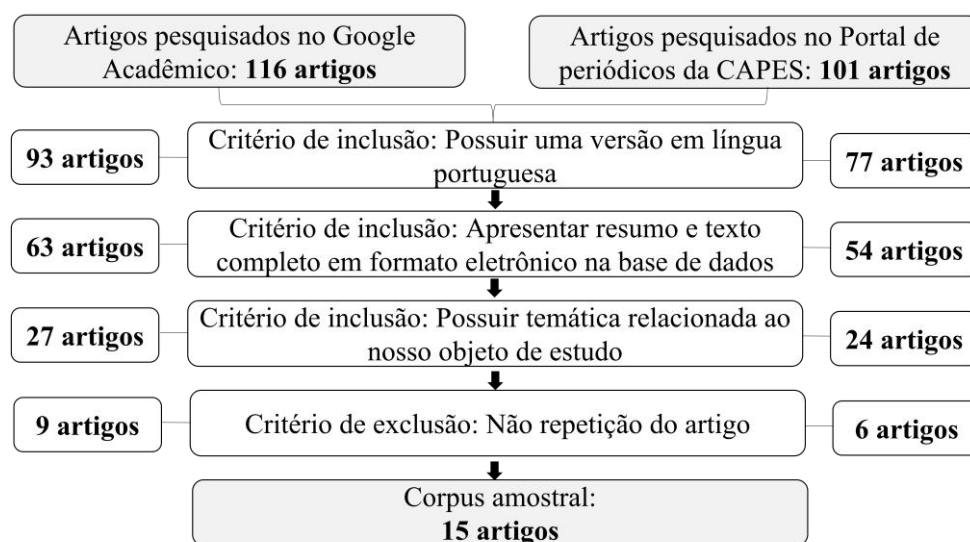
possibilitando o aprofundamento sobre uma temática específica de modo mais atualizado (Elias et al., 2012), ao “descrever o desenvolvimento de determinado assunto, sob o ponto de vista teórico ou contextual, mediante análise e interpretação da produção científica existente” (Hirt, 2016, p. 9).

A pesquisa documental, por sua vez, configura-se em fonte rica e estável de informações, especialmente quando se pretende ampliar a compreensão do objeto da pesquisa sob o enfoque do seu contexto histórico e sociocultural. (Gil, 2018 & Cellard, 2008).

A pesquisa dos artigos científicos ocorreu no Google Acadêmico e no Portal de periódicos da Capes, com os descritores: Políticas públicas compensatórias, Banco Mundial e Políticas educacionais, Programa Asas da Florestania, com recorte temporal dos anos de 2012 a 2021, totalizando 10 anos. Os dados coletados, após leitura, foram selecionados considerando os critérios de inclusão seguintes: possuir uma versão em língua portuguesa, apresentar resumo e texto completo em formato eletrônico na base de dados, possuir temática relacionada ao nosso objeto de estudo, está disponível gratuitamente. Os critérios de exclusão, além dos divergentes aos critérios de inclusão, acrescentamos a não repetição do artigo.

Essa etapa da pesquisa, que passou a compor o corpus de análise desse estudo, consta na Figura 1, seguinte.

**Figura 1** - Fluxograma da seleção dos dados da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria (2022).

O *corpus* amostral foi composto a partir do quantitativo de artigos resultantes da seleção conforme os descritores utilizados na pesquisa. Do descritor “Políticas públicas compensatórias”, resultaram 2 artigos selecionados do Google acadêmico e 4 artigos do Portal de periódicos da Capes. A partir do descritor “Banco Mundial e Políticas educacionais” resultaram 4 artigos do Google acadêmico e 2 artigos do Portal de periódicos da Capes. Com o descritor “Programa Asas da Florestania” selecionamos 3 artigos do Google Acadêmico, não sendo encontrado nenhum artigo no Portal de periódicos da Capes que correspondesse aos critérios de inclusão propostos.

A pesquisa documental foi realizada em portais eletrônicos institucionais do Conselho Nacional de educação, Conselho Estadual de Educação e Secretaria de Estado de Educação do Acre, assim como nos sites oficiais do Banco Mundial e Unesco.

Após essa fase, os artigos e os documentos, organizados em pastas, foram adicionados no software Mendeley, que organiza as fontes bibliográficas e automatiza as citações e as referências textuais no Microsoft Word, além de apresentar de forma destacada o resumo e a íntegra dos artigos, facilitando o processo de análise.

Os dados foram analisados sob os pressupostos da teoria da análise do conteúdo de Bardin (2011). Na primeira etapa “Organização da análise” foram realizadas a leitura flutuante e analíticas dos dados e, a definição das unidades de análise com base na questão norteadora da pesquisa. Na segunda etapa “Exploração do material”, foram construídas as categorias para análise, bem como, a codificação e categorização dos dados. Por fim, na terceira etapa “Análise dos resultados” realizou-se o tratamento dos resultados, através de inferências e interpretações.

O artigo está estruturado em três momentos principais. No primeiro, apresentamos a fundamentação teoria acerca das políticas compensatórias. Em seguida, trazemos um breve histórico e discussão acerca das agendas do Banco Mundial e sua influência nas políticas públicas educacionais. No terceiro momento, apresentamos como se implementou o Programa Asas da Florestania no Estado do Acre ao mesmo tempo descrevemos alguns elementos da sua estrutura organizacional e analisamos como o Programa se constituiu em política pública com função compensatória, em seguimento às orientações do Banco Mundial.

### **3. Resultados e Discussão**

#### **3.1 Políticas Públicas Compensatórias**

Para melhor fundamentarmos esse estudo, consideramos relevante trazer à discussão, de início, uma abordagem conceitual sobre o que constitui as políticas compensatórias. No entanto, convém compreender que a política compensatória de que trataremos na análise de um dos movimentos da reforma educação acreana, empreendida pelo Programa Asas da Florestania, é proveniente do engendramento de duas concepções antagônicas de projeto de Estado Capitalista, que por sua vez, tem suas origens no pensamento de grandes filósofos como Sócrates, Platão, Aristóteles, Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Hegel e Gramsci, ao longo da evolução dos sistemas sociais.

A primeira concepção, a do Estado do Bem-estar Social, termo cunhado na Teoria Keynesiana, desenvolvida pelo economista britânico John Maynard Keynes em 1936, apresentada como resposta aos impactos econômicos decorrentes da Segunda Guerra Mundial e defende a intervenção e centralidade no Estado em promover e impulsionar o desenvolvimento econômico e social conforme o modelo do Estado Capitalista. Assim, "sua concepção de economia previa a intervenção do Estado em todos os setores, podendo para tanto equilibrar os níveis de emprego e produção". (Bendrath, 2010, p. 35). Destacando a centralidade do Estado, que Keynes (2012) defende, ao afirmar que “como o Estado está em condições de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital no longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos [...]”. (p. 128).

Como observado, o controle da política econômica (conservadorismo econômico) pelo poder estatal, garante que não haja efeitos adversos em relação aos seus objetivos, além do mais, permite a antecipação de medidas para mitigar as crises do sistema executor de ações com base nas deliberações das prioridades internacionais a fim de garantir o desenvolvimento do capital.

De outro modo, a concepção de Estado liberal, a do Estado mínimo, defende que para o bom funcionamento econômico, a interferência do Estado no setor público seja mínima, limitando-se à prestação de serviços que garantam somente a organização da ordem social. A concepção de Estado, como Estado mínimo, que caracterizou o pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX retornou à pauta após o declínio do modelo keynesiano de Estado, que não conseguiu garantir em longo prazo as condições de desenvolvimento e crescimento econômico

De acordo com Bobbio (2000, p. 11) Estado liberal é “doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo)”. Segundo essa doutrina, o Estado liberal é visto como um Estado limitado, estando seus limites estabelecidos em dois níveis: limites quanto aos poderes e limites quanto às funções. O Estado de direito é a noção que corresponde à limitação dos poderes. O Estado mínimo, segundo Bobbio (2000), é a noção corrente para representar o limite

das funções do Estado dentro da perspectiva da doutrina liberal. Nesse novo período liberal, conhecido normalmente como Neoliberalismo, surgem novos defensores de que o Estado não deveria servir como "protetor", mas sim, como coadjuvante que auxilia o mercado e a ordem social.

Dentre algumas propostas e programas de governo da doutrina neoliberalista, podemos destacar:

1) desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado; 2) preponderância da esfera privada (o indivíduo "livre" no mercado) sobre a esfera pública; 3) desestruturação do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto e autoritário (por transferir aos mais pobres parcelas de renda dos mais ricos ou bem-sucedidos, estes que assim o seriam por seus próprios méritos), e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais. (Fonseca, 2005, p. 38).

São sob essas condições precárias da doutrina neoliberal, que potencializam as desigualdades sociais, que as políticas sociais ganham novos formatos no Estado mínimo, como o direcionamento focalizado de investimentos em algumas políticas sociais, sustentação dessas políticas com fundos sociais de emergências e implantação de programas compensatórios restritos a determinados grupos sociais em condição de pobreza ou extrema pobreza, não somente para que todos tenham igualdade de oportunidades e direitos, como defende a concepção liberal de igualdade social, mas que uma vez reconhecida a existência das desigualdades, as mesmas sejam levadas na equalização das condições social para a promoção da justiça social. De qualquer modo, as políticas sociais, "seja por razão de equidade ou cálculo" (Coraggio, 2003, p. 78), são conduzidas para conformar as questões sociais, mesmo as mais específicas, ao modo de produção e consumo capitalista.

Nesses termos, justiça social está além da promoção da igualdade de oportunidades e direitos a todos, tem a ver justiça distributiva, ou seja, com implementação de ações sociais pelo Estado, de forma temporária, até que as condições de igualdade social sejam estabelecidas ou restituídas. À essa concepção, Rawls (2013, p. 13) denomina equidade, defendendo que "Uma vez que todos estão numa situação semelhante e ninguém pode designar princípios para favorecer sua condição particular, os princípios da justiça são o resultado de um consenso ou ajuste equitativo." São os princípios de equidade social que dão fundamento e orientam a elaboração e implementação das políticas compensatórias de governos de democracias neoliberais.

Políticas compensatórias dizem respeito a todos e quaisquer tipos de ações e investimentos do poder público em políticas voltadas a estratos sociais específicos, tidos como prejudicados ou discriminados pelos padrões dominantes de distribuição da riqueza social. Nesse sentido, para Bendoricich e Gomes (2010), políticas compensatórias são ações amplas, em prazo limitado, de acesso social promovidas pelo Estado Capitalista e dirigidas à certas populações socialmente desassistidas, como promoção de direitos que historicamente não foram garantidos pelo poder público. Possuem como características que as distinguem de outras políticas, o fato de serem temporárias, dirigidas a um quantitativo grande de beneficiários economicamente menos favorecidos. Além do mais, referem-se às políticas de caráter assistencialistas, sob o argumento de corrigir da injustiça social, assumindo uma função social nas políticas públicas.

Na concepção de Silva (2010), políticas compensatórias são propostas para minimizar carências de condições de vida e promover acesso a direitos sociais negados, como forma de compensação, garantir-lhes proteção e equidade social. Portanto, "as políticas compensatórias permitem a melhoria das condições de vida de indivíduos e de famílias com o objetivo de garantir-lhes o acesso continuado a bens e serviços que assegurem vida digna, segundo padrões socialmente acatados de equidade social" (p. 2).

Nessa perspectiva, é que as políticas compensatórias, transvertidas em políticas públicas, são mecanismos de favorecimento dos interesses do capital. Contudo, na prática, constituem-se em medidas temporárias paliativas que alcançam "sua materialização na forma de políticas social compensatória" (Rocha & Dias, 2012, p. 35). O mais preocupante, contudo, é constatar que esses formatos de políticas públicas trazem em seu bojo a concepção do papel do Estado neoliberal, o

denominado Estado mínimo, pois, enquanto ações políticas focais e transitórias, políticas compensatórias são empreendidas por governos, assumindo caráter de políticas públicas e são utilizadas, nessa concepção, para garantir proteção social às camadas populares socialmente excluídas, ou em situação de vulnerabilidade social.

A exemplo disso, podemos citar o Programa Bolsa-Família, que surge através da unificação dos Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás, implantados na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) com os propósitos de combater a fome, a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do país, através da transferência de renda. Esses formatos de política públicas

[...] os beneficiários recebem renda monetária, que podem utilizar segundo suas preferências. Mas, em geral, devem se comprometer com o cumprimento de algumas condições. Estas são impostas pelo poder público justamente na perspectiva da concepção de compensação, pois buscam levar o indivíduo ou a família a adequar seu comportamento a padrões de conduta valorizados em sociedades modernas, caracterizadas por níveis altos de consumo e de desenvolvimento humano. Nesse sentido, políticas compensatórias permite acesso a bens sociais considerados essenciais para a sobrevivência com dignidade, condição essencial para o exercício da cidadania (Silva, 2010, p. 3).

Silva (2010), deixa claro, que a adoção ou formulação de políticas compensatórias no Estado Brasileiro, fazem parte das ações intervencionistas de adequação e de gestão às políticas das agências multilaterais sobre determinados temas, como a educação, a fim de assegurar o desenvolvimento econômico social pela formação para o mercado de trabalho e para o consumo.

Fica evidente que, no plano da política neoliberal, através de políticas compensatórias, “[...] no sentido verdadeiramente amplo do termo educação, trata-se de uma questão de “internalização” pelos indivíduos da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, juntamente com suas expectativas “adequadas” e as formas de conduta “certas”, mais ou menos estipuladas nesse terreno (Mészáros, 2005, p. 44).

Conforme citado acima, pode-se dizer que à educação é atribuída, na sociedade capitalista, a função de propiciar as condições básicas de produção das qualificações necessárias para que se promova o desenvolvimento da economia. Sendo assim, os coletivos sociais são definidos como desiguais “porque submetidos à consciência e cultura do dominador, do opressor, se mantêm na exclusão, submissão, nas diversas formas de desigualdades” (Arroyo, 2010, p. 1392). Nesse contexto é que a educação, de forma instrumentalizada, colabora para a conformação social, inclusive levando os indivíduos a não se perceberem-se como partícipes ativos desse processo.

### **3.2 Aportamentos sobre a influência do Banco Mundial nas políticas educacionais**

O Banco Mundial, organismo internacional multilateral de financiamento, surgido depois da Segunda Guerra Mundial e atualmente presente em 187 países-membros, faz parte das Organização da Nações Unidas (ONU), foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Inicialmente, sua função estava voltada a "promover a construção das economias devastadas pela guerra e a concessão de empréstimos ao setor privado” (Furtado, 2008, p. 2). No final da década de 70, o Banco Mundial redireciona sua atuação para as políticas sociais, tendo como um de seus objetivos a educação para a contenção da pobreza em países da América Latina (Santiago, 2011).

Conforme Bendrath (2010), os modelos de políticas públicas propostos sob orientação dos Organismos Internacionais, em contraposição à rigidez e burocracia estatal favorecem movimentos de acesso a projeto educacionais, promovendo inclusão social. Esses movimentos educacionais, a autora deixa claro, têm com destinatários as populações dos setores sociais em situação de vulnerabilidade e que exigem intervenções imediatas, temporárias e focalizadas para amenizar ou resolver seus problemas sociais, os que, na prática, configuram-se em políticas compensatórias.

O Fundo Monetário Internacional, criado nesse Sistema Financeiro, seria o organismo de supervisão do cumprimento das regras e responsável pelo auxílio de empréstimos de curto prazo para resolução de problemas específicos aos Estados, a fim de que conseguissem manter o novo padrão cambial adotado. Contudo, na Conferência, dadas as dificuldades apresentadas pelas nações, destaca, Pilbeam (1992), foi solicitada também a criação de um organismo de financiamento para promoção do desenvolvimento econômico, o que deu origem ao BIRD, organismo de fomento de empréstimos de longo prazo, de projetos de desenvolvimento na reconstrução dos países europeus e do Japão, que foram destruídos economicamente e socialmente pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Kapur (2002, p. 54), a natureza do Banco Mundial, foi alterada pelas ações da AID, "afetando a escala e o conteúdo das operações da instituição". Entre as pautas sociais de interesse do Banco Mundial foram a de financiamentos na área de educação, como forma de atender o objetivo mais amplo, o combate à pobreza.

Sobre o debate da Educação para o Banco Mundial, é necessário destacar que a discussão tem início nos anos 50, concebida como fator de promoção do desenvolvimento econômico, mesmo não havendo nenhum projeto específico voltado à educação, sendo tratada como temática secundária nos estudos centrais da instituição. Posteriormente, a partir dos anos 60, o debate da educação ganha espaço e passa a ser vinculada ao ideal de desenvolvimento humano, incorporando questões econômicas e social de modo mais amplo.

Nesse contexto, para Mello (2012), o Banco Mundial se destacou nas discussões sobre políticas educacionais em razão de sua visibilidade e devido ao fato de suas ideias virem acompanhadas do seu financiamento. Assim, nas palavras do autor, a educação "estaria ligada a uma perspectiva mais keynesiana, ainda relacionada às ideias mais influentes na época" (p. 176). É só a partir da década de 90 que a educação ganha centralidade, em consonância com a "consolidação do processo de globalização econômica e de disseminação do ideário neoliberal" (p. 177).

Os primeiros empréstimos concedidos pelo Banco Mundial ao Brasil, na área da educação, remontam o início da década de 70, voltados ao financiamento prioritário do ensino profissionalizante de nível médio, industrial e agrícola, sob orientação das políticas macroeconômicas de desenvolvimento do BM, no ordenamento hegemônico do capitalismo, que preconizava investimentos em formação de mão-de-obra qualificada, de forma representativa e à baixo custo para atender às demandas de mercado e retorno financeiro. A razão dessa priorização

[...] decorreu dos prognósticos internacionais sobre o crescimento acelerado da pobreza no Terceiro Mundo, considerado como fator direto de transtornos sociais locais, com sérias consequências para a estabilidade dos países desenvolvidos. Por esta razão, o Banco e outras agências de fomento passaram a destinar créditos para o desenvolvimento do setor social (incluindo, educação, saúde e desenvolvimento rural) para atingir predominantemente determinados segmentos populacionais que se encontravam fora dos limites aceitáveis de pobreza, denominados grupos emergenciais de risco (Fonseca, 2001, p.15).

Cumprе ressaltar que em meados de 1970, ainda com financiamento dos mesmos grupos prioritários, o BM orientação que a formação destes deva ocorrer através de meio que gerassem menos custo, na modalidade de ensino à distância, por rádio e televisão. Nessa visão, "desde o início estavam claras as pretensões do Banco em relação à educação em uma nação periférica: "investir em educação técnica, para capacitar a mão de obra, o que, segundo ele, possibilitaria o crescimento econômico" (Mello, 2012, pp. 282-283).

Ainda conforme Mello (2012), a inclinação do Banco Mundial para o lado político social, com um tom humanitário de promoção de justiça social e preocupação com a pobreza nos países periféricos, estendendo-se à década de 1980, quando se iniciam as tratativas com foco na educação primária, chamada hoje de "educação básica" (grifo nosso).

As políticas de financiamento da educação primária, atrelado ao discurso de redução da pobreza e promoção dos direitos sociais, inscrevem-se enquanto ação do Banco Mundial em reformas educacionais, com adesão condicionada do

Estado Brasileiro, como medidas compensatórias. Em contrapartida o Brasil deveria diminuir os gastos do Estado na área da educação, privatizando os níveis mais elevados do ensino público, focando os investimentos ensino fundamental, com a garantia de acesso e à universalização, além de dá prioridade ao consumo de insumos educacionais, considerado fundamental pelo Banco, para a "melhoria do desempenho escolar dos alunos dos países de baixa renda" (Furtado, 2008, p. 3).

Em 1990, em Jomtien, na Tailândia, foi realizada a Conferência Mundial Educação para Todos, convocada e promovida por agências internacionais como a UNESCO, UNICEF, PNUB e Banco Mundial. Na conferência, a educação é confirmada como prioridade na agenda neoliberal do Banco Mundial e na agenda política dos países membros. Tratou-se, de um evento de renovação da agenda social e o surgimento do que alguns chamaram de uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação".

Como resultado da Conferência, houve a elaboração e publicação do documento de mesmo nome "Declaração Mundial de Educação para Todos", com orientações a serem seguidas pelos países signatários. Nesta, a educação é meio para promoção da equidade social, em substituição equiparada ao termo igualdade social, articulada à concepção de justiça social. No artigo 2º a Declaração trata da expansão do enfoque, quando preconiza que "universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças" (Unesco, 1990, p. 3).

A equidade, tal como é empregada nos documentos das agências internacionais e em documentos oficiais brasileiros,

Trata-se de uma concepção de equidade que se distingue de uma concepção de direitos universais plenos, que implicaria em uma distribuição igual dos recursos para todos. No caso da educação, a universalização do ensino, segundo esta ótica de equidade, não se realizaria por meio de uma política igualitária para todos, mas por meio de uma política de ajustes, que visa alocar mais recursos para quem tem menos. Isto significa que se o Estado não possui recursos para o financiamento de uma educação pública e gratuita para toda a população, na faixa etária adequada ou não de estudo, os recursos disponíveis devem ser empregados prioritariamente para o atendimento daqueles que se encontram em pior condições de atendimento. Trata-se de uma forma de ação política que não atua contra os privilégios, mas cria uma forma de privilégio negativo ou de discriminação positiva, como às vezes é denominada" (Riscal, 2011, p. 249).

Assim, Riscal (2011) acrescenta que a justiça social poderia ser alcançada com a correção de caráter compensatório das desigualdades sociais não pela distribuição igualitária dos recursos públicos a todos, mas pela redistribuição de forma a garantir o mesmo resultado a toda população, de forma equitativa.

No contexto das políticas educacionais a nível global orientadas por agências internacionais, direcionamos o foco para uma breve apresentação e discussão do documento "Prioridades y estratégias para *la educación*", produzido pelo Banco mundial com publicação em inglês em 1995 e em espanhol em 1996. No documento, o Banco Mundial (1996) ratifica seu objetivo em relação à educação: fornecer orientações aos países que têm empréstimos a fim de reduzir os altos níveis de pobreza e melhorar o nível de vida através do desenvolvimento sustentável. Assim,

A estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza concentra-se na promoção do uso produtivo da mão de obra, que é o principal bem dos pobres, e na prestação de serviços sociais básicos aos necessitados. Os investimentos em educação contribuem para o acúmulo de capital humano que é essencial para maiores rendas e crescimento econômico sustentado (Banco Mundial, 1996, p. 1).

Desse modo, as diretrizes do Banco Mundial priorizam a educação básica, pelo sistema de educação formal, com financiamento e assessoramento aos governos, mediante o cumprimento de metas preestabelecidas pois, para o Banco Mundial

A educação, especialmente a educação básica (primário e secundário inferior), ajuda a reduzir a pobreza, aumentando a produtividade dos pobres, reduzindo a fertilidade e melhorando a saúde, e equipando as pessoas com as habilidades de que precisam para participar plenamente na economia e na sociedade. De maneira mais geral, a educação contribui



para o fortalecimento das instituições civis, capacitação nacional e promoção da boa governança, elementos essenciais para a implementação de políticas econômicas e sociais sólidas (Banco Mundial, 1996, p. 1-2).

Nessa concepção, a educação desenvolvida de forma eficiente, com rigoroso gerenciamento de custos, é empregada como promotora da ascensão das populações em vulnerabilidade social, contribuindo com o progresso desenvolvimentista dos países sob os ditames do mercado capitalista.

O diferencial do documento, além de apresentar diretrizes gerais para a condução das políticas educacionais dos Estados partícipes orienta que essas diretrizes sejam incluídas em suas políticas internas, no âmbito das reformas se seus sistemas educacionais, de modo a ajustá-los e conduzi-los ao projeto neoliberal, planejadas estrategicamente na consolidação das políticas macroeconômicas preconizadas pelo Banco Mundial. Nesse sentido, as concessões de empréstimos ficam vinculadas, obrigatoriamente à adesão das diretrizes nas reformas do Estado incidindo na prática, em reordenamento e redefinição das funções do Estado.

Nessa conjuntura, compete-nos então, discutirmos a influência do BM nas políticas de Estado, pois a análise do processo educacional, exige a priori, compreender como são estabelecem as relações entre os interesses de organismos multilaterais, do Estado e da sociedade na definição e execução de formas e modelos políticas públicas.

Na relação com a sociedade, como já exposto, a concepção de Estado Capitalista insurge de dois movimentos antagônicos, o Estado do Bem-estar Social (Teoria Keynesiana) e o Estado Mínimo (Teoria monetarista do Estado Liberal).

As orientações de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, nesse contexto, são de regulação das atividades econômicas dos países, oferecendo-lhes auxílio técnico ou financiamentos. Assim, o Banco Mundial, diante das consideráveis mudanças que afetaram o sistema capitalista financeiro e político mundial, com a entrada do capital de instituições financeiras privadas com concessão de crédito facilitado, a fim de dá continuidade à sua influência econômica e ideológica, reviu e reorientou sua forma de atuação. Esse movimento, de acordo com Antunes (2007), foi a forma encontrada para responder a sua própria crise

A partir dos inícios da década de 70, como resposta do capital A sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização produtiva em escala global, ainda que de modo bastante diferenciado, bem como de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher Reagan foi expressão mais forte. A isso se seguiu também um Intenso processo de reestruturação da produção e de trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (p. 33).

Com a reorganização do sistema sociometabólico do capital (Mészáros, 2002), em razão das formas de capital terem atingido uma escala global no seu processo de circulação, causando uma deterioração do controle dos Estados nacionais, o poder e a centralidade dos Estado também entraram crise. A saída, assinala Bendrath (2010), era então, fazer com que a política econômica adotasse um sistema que lhe desse garantia, estabilidade e retorno, o que encontrou respaldo na teoria neoliberalista.

As políticas centralizadoras do Estado do Bem-estar Social em declínio, cedem espaço às regras das leis do mercado neoliberal, nas quais, as ações do Estado enquanto provedor devem causar a menor interferência possível. O que tem ocorrido por parte do Estado, frente ao processo de globalização nas últimas décadas, é que de forma deliberada, sem manter isento sob assuntos de seu interesse, delegado as toadas de decisões e direcionamentos das políticas públicas sob orientação do setor privado ou de organizações internacionais.

O Estado Liberal em analogia com a educação,

[...] é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores (Gentili, 1996, p. 9).

Para o capital, a educação como mecanismo de conformação social, não importa a formação do senso crítico da população assistida, para que reflita criticamente sobre as condições sociais em que estão imersas. Ao contrário, importa antes, o favorecimento do que as camadas populares podem fazer em relação ao cumprimento dos seus interesses, ou seja, o fomento de mão-de-obra a baixo custo e a capacidade de gerar capital com vistas ao consumo.

Sobre esse aspecto, Mészáros (2005) é categórico ao afirmar que

O capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível .... Consequentemente, em seus parâmetros estruturais fundamentais, o capital deve permanecer sempre incontestável, mesmo que todos os tipos de corretivos estritamente marginais sejam não só compatíveis com seus preceitos, mas também benéficos, e realmente necessários a ele no interesse da sobrevivência continuada do sistema. (p. 27).

É com base no entendimento dessa realidade estrutural, à qual estamos inseridos, financiada e agenciada pelo Banco Mundial, é que descrevemos e analisamos a política pública educacional empreendida no Estado do Acre, através da implementação do Programa Asas da Florestania, no ano de 2005, como política compensatória.

### **3.3 O programa Asas da Florestania como política pública compensatória**

O Estado do Acre, unidade federativa onde o referido programa foi desenvolvido, localiza-se na região norte do Brasil, em seu ponto mais ocidental. Integra parte da Amazônia Brasileira, com região fronteira entre o Peru e a Bolívia, além do Estado do Amazonas e de Rondônia.

Com área territorial de 164.173.431 Km<sup>2</sup>, corresponde à 1,92% do território nacional e 4,26% da região Norte. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, possui sua população estimada em 894.470 pessoas, com densidade demográfica de 4,47 hab./km<sup>2</sup> (Ibge, 2010), configurando um dos estados com menor densidade populacional do país. À época da implementação do programa, no ano de 2005, sua população era de 669.736 pessoas e apresentada densidade demográfica correspondente à 3,84 hab./km<sup>2</sup> (Acre, 2005).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme o Ibge (2010), corresponde atualmente à 0,663, com renda domiciliar per capita estimada de R\$ 917,00. Em 2005, o IDH, baseado no censo do Ibge (2000), correspondia à 0,517 e sua renda domiciliar per capita era de R\$ 365,50 (Ipea, 2002), colocando o Acre como os maiores índice de pobreza em relação aos outros estados da federação.

Concernente à distribuição demográfica nas áreas de zona urbana e rural (Ibge, 2000), 33,5% da população reside na zona rural, enquanto em 2010, o índice é 27,4%, havendo diferença negativa de índice percentual da população do Estado do Acre residente na zona rural de 6,1%, o que indica que essas pessoas, por questões diversas, entre elas à busca por escolarização para si e para seus familiares, estão migrando para os centros urbanos dos municípios acreanos.

O Estado mantém 87% de sua cobertura florestal original, sendo boa parte de áreas naturais protegidas habitadas por indígenas, e por outros povos da floresta, como agricultores, seringueiros, extrativistas, ribeirinhos, que vivem nas zonas rurais em áreas remotas e muitas vezes de difícil acesso, sendo o deslocamento possível somente via fluvial, por ramais ou, em alguns casos, por via aérea.

Todas essas informações acerca do Estado do Acre, fazem-se necessárias, a fim de, a partir do que apresentaremos sobre o Programa Asas da Florestania, conhecermos o porquê e as condições sobre as quais o programa foi financiado e implementado.

De acordo com Damasceno e Santos (2011), as propostas das reformas educacionais no Acre possuem caráter híbrido por intercalarem ou mesclarem em suas políticas educacionais, quanto às finalidades da educação, orientações de natureza mais econômica, sob os princípios e práticas gerenciais do Estado, como orientações de natureza mais progressista, nas quais a educação é defendida como meio para o alcance de emancipação social.

Em ambas as concepções de modelos de políticas públicas, as propostas educacionais assumem caráter imediatista, com proposições de índices e metas, tendo como foco populações em situação de exclusão social, e que por ineficiência do Estado, não são alcançadas por políticas públicas permanentes. Nesse sentido, compreendemos que essas políticas públicas focalizadas se constituem, na verdade, em políticas compensatórias.

Diante das mudanças de prioridades das políticas educacionais implementadas no Brasil, os fatores que permanecem em evidência são, por um lado, o papel centralizador do Estado, e por outro, o discurso do desenvolvimento a ser alcançado pela educação, no viés economicista de desenvolvimento neoliberal. Assim, a partir da década de 1990, em consonância com a agenda das políticas adotadas por organismos internacionais, dentre essas, as do Banco Mundial, o Estado brasileiro direciona e promove reformas do Estado e da gestão pública como condições necessárias para o desenvolvimento social do país. Fruto dessas reformas, a educação, torna-se elemento de mercado alinhadas aos interesses capitalistas. (Santiago, 2011).

Em outras palavras, Amestoy e Tolentino-Neto (2020, p. 1) corroboram com esse entendimento, destacando que “as políticas educacionais - alicerçadas e financiadas pelos Organismos Internacionais – dificilmente encontram outro destino que não o do mercado da educação. Observa-se, assim, a propagação da lógica neoliberal na educação brasileira ancorada no/pelo interesse do capital internacional. Assim, como ocorreu e ainda ocorre em relação à implementação de outros programas educacionais, por exemplo o Programa Caminhos da Educação em 2019, e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica em 2009, em nível estadual ou federal, no entendimento de Santos e Souza (2022, p. 2), "trata-se de políticas compensatória que buscam “remediar (grifo das autoras) uma situação histórica de descaso com a Educação pública”.

Nessa perspectiva, o Programa Asas da Florestania advém das medidas decorrentes da reforma política educacional acreana, em 1999, por um novo grupo político que chega ao poder, uma ampla coligação composta por 16 partidos políticos denominada de Frente Popular, a priori, com maior identificação com as pautas populares. Os governadores, filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), forma mantidos sobre a condução do Estado durante 16 anos, até o ano de 2018. O primeiro governador desse período, governou de 1999 a 2006, o segundo, de 2007 a 2010, o terceiro, de 2011 a 2018.

O planejamento da política educacional e as estratégias implementadas no Acre nos governos do PT, inseridos nos em seus planos de governo e na política de estado, estão alinhados aos princípios da administração gerencial da educação, como forma de atender as exigências dos organismos internacionais aliada a crise estrutural do capital, que viu na educação uma forma de gestão pautada na eficiência e eficácia, trazidas da empresa privada e utilizada como modelo nas escolas.

Essa nova gestão concentrou no Estado a condução das políticas públicas, nos vieses gerais do modelo keynesiano de Estado. Contudo, quando o Estado assume a centralidade na condução das políticas, destacam-se seu caráter compensatório, reformista, distributivo, nos quais os serviços públicos são, como ações do Estado, são para formas de compensar as desigualdades. “Os desiguais como problema, as políticas como solução” (Arroyo, 2010, p. 1387).

Na centralidade no papel e na ação do governo estadual em relação a educação, os governos

[...] têm a responsabilidade principal de cumprir com o direito à educação e desempenham um papel central como guardiões do gerenciamento e do financiamento eficiente, equitativo e eficaz da educação pública. .... O papel do Estado e do governo é crucial para regular padrões, melhorar a qualidade e reduzir disparidades entre regiões, comunidades e escolas. Os governos deveriam, nos contextos em que for apropriado, integrar o planejamento da educação com redução da pobreza, estratégias de desenvolvimento sustentável e respostas humanitárias [...] (Unesco, 2016, p. 57).

Nesse sentido, o governo estadual acreano elaborou uma série estratégias e metas com vista à promoção do direito à educação. Entre as estratégias destacam-se a adoção de processos efetivos de planejamento; realização de diagnósticos para balizar as ações; adoção de padrão mínimo de funcionamento; implementação da avaliação externa e instauração de processos de uso de dados; Certificação de educadores para participação em eleição para diretor; implementação de currículo para o Ensino Fundamental e, fortalecimento do regime de colaboração (Acre, 1999).

Diante disso, a política para a educação rural foi organizada e agrupada em duas linhas de ação. A primeira, para as escolas maiores e mais próximas aos centros urbanos, com estratégias similares às das escolas urbanas, e segunda, com estratégias voltadas às escolas situadas em localidades mais remotas e de difícil acesso, como foi o caso do Programa Asas da Florestania.

A maior parte das ações foi executada com recursos proveniente do estado e repasses dos programas do Ministério da Educação, tendo havido ainda investimento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para a reforma do Ensino Médio e do Banco Mundial na formulação da proposta pedagógica, formação continuada de educadores e produção de material para o Ensino Fundamental e para a Educação Infantil.

O Programa Asas da Florestania, idealizado e implementado no Acre, em 2005, foi um programa de política pública de governo que, posteriormente, devido a sua permanência ao longo de 16 anos consecutivos, assumiu status de política pública de Estado, sendo inclusive, preconizado no Plano Estadual de Educação 2014-2024. Apresentado proposta de educação popular diferenciada, objetivou inicialmente assegurar a continuidade da oferta do ensino fundamental e médio em comunidades ribeirinhas, da floresta e dos ramais, distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, e que, historicamente foram desassistidas pelo Estado, embora não tenha havido participação das populações (público-alvo) em nenhuma das etapas de sua criação, o que destoava de um dos princípios básicos da concepção de educação popular.

Legalmente, o Programa Asas da Florestania foi aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, aprovado pelo Parecer CEE/AC n° 051/2006 e ratificado pela Resolução CEE/AC n° 45/2006. O parecer trata da apreciação do Projeto de oferta de Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série para comunidades rurais de difícil acesso, *como experiência pedagógica* (grifo nosso), a ser implantada em sete, dos vinte e dois municípios acreanos. (Acre, 2006a).

O Programa, como política pública do Estado, pensado pelo exclusivamente para as comunidades de difícil acesso, pelo *dever de incluí-los* (grifo nosso), porque desiguais, excluídos dos bens culturais, das instituições e espaços públicos, mantidos do lado de fora do convívio social (Arroyo, 2010), e ainda acrescenta,

As políticas e projetos são pensados como solução, como oportunidades oferecidas; como pontes, ao menos como passarelas ou pinguelas para esses percursos de passagem. Ao Estado e suas instituições cabe oferecer essas pontes e passarelas. Mas não para todos indistintamente passarem, através de qualquer percurso. Apenas os esforçados, exitosos, merecerão passar (p. 1390).

Como objetivo principal, o Programa propõe dar continuidade às quatro últimas séries do Ensino Fundamental de 8 anos garantindo a 550 alunos a sua conclusão em um curso de dois anos, com carga horária reduzida de 1600h/a, 10 módulos a ser executado no período de 2005 a 2006 em parceria com o Governo do Estado, Secretaria de Estado de Educação e Fundação Roberto Marinho (Acre, 2006a).

O Projeto nesse formato e nessas condições, estendeu-se até 2011, quando a Secretaria de Estado de Educação, para justificar o período extra de execução do Programa, de 2007 a 2010, encaminhou ao CEE/AC, pedido de análise e aprovação do Programa Asas da Florestania do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, ofertado na zona rural do Estado do Acre, com algumas reformulações, obtendo aprovação pelo Parecer CEE/AC n° 49/2011.

Dada a diferença que o Programa fazia na vida do morador do campo (Paula & Pereira, 2019), em 2008, foi estendido ao Ensino Médio, para os alunos vindouros do Programa Asas da Florestania - Ensino Fundamental. Foram abertas turmas

Ensino Médio em treze municípios, funcionando em espaços improvisados, como residências alugadas, sedes de associações comunitárias e igrejas ou em salas de aula de escolas municipais que foram cedidas.

Pela composição curricular do Programa Asas da Florestania - Ensino Médio, com direcionamento de 30% da carga horária total para a formação profissional, vemos a mediação do Estado através da educação, no intuito de inserir os jovens dessas comunidades no mercado de trabalho o mais rápido possível. É conferido à educação para trabalho o papel de redutor das desigualdades sociais, no entanto, quando a escolarização para o mercado de trabalho se dá de forma precária, fragmentada e aligeirada, as desigualdades se aprofundam (Arroyo, 2010). Faz-se necessário, nesse contexto, promover outras frentes para superação de desigualdade, se não, em vez disso, torna-os “incapazes de reentrar no mercado de emprego, saem de um já cruel sistema de desigualdade para entrarem no sistema de exclusão quiçá mais cruel (Arroyo, 2010, p. 1400).

Muito embora seja afirmado que o Programa considera e valoriza as realidades materiais das comunidades em que foram implementados, percebe-se por suas orientações metodológicas unificadas e por seu formato de execução, que a articulação com suas bases materiais de vida, questões de trabalho, terra, território, por exemplo, se dão de maneira precarizada e distanciadas ou alheias à essas condições.

Com base na Resolução do CNE/CEB nº 02/2008, que estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo, o governo estadual elaborou e implementou o Programa Asas da Florestania Infantil, popularmente conhecido como *Asinhas*. A referida resolução ressalta que:

Art. 2º Os sistemas de ensino adotarão medidas que assegurem o cumprimento do artigo 6º da Resolução CNE/CEB nº 1/2002, quanto aos deveres dos Poderes Públicos na oferta de Educação Básica às comunidades rurais.

Parágrafo único. A garantia a que se refere o caput, sempre que necessário e adequado à melhoria da qualidade do ensino, deverá ser feita em regime de colaboração entre os Estados e seus Municípios ou mediante consórcios municipais.

Art. 3º A Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental serão sempre oferecidos nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e de deslocamento das crianças (Brasil, 2008, p. 1).

O Programa Asas da Florestania Infantil passou a ser desenvolvido em regime de colaboração com as prefeituras e em 2009, apresentado pelo Governo do Estado como um compromisso histórico e social com essas populações residentes em áreas isoladas de florestas. Segundo Acre (2011d, p. 3), "trata-se de um Programa de Educação Infantil destinado às crianças de 4 e 5 anos residentes em comunidades rurais de difícil acesso (localizadas em reservas extrativistas, às margens de rios e em assentamentos)".

Em 2011 o Programa Asas da Florestania Infantil foi regulamentado pelo CCE/AC, através do Parecer CEE/AC nº 46/2011 e da Resolução CEE/AC nº 161/2011. Financiado pelo Banco Mundial, com formação continuada, acompanhamento técnico e materiais pedagógicos fornecidos pela pelo Estado e contratação temporária sob responsabilidade das prefeituras, consistia no atendimento domiciliar às crianças através de duas visitas semanais com duração de duas horas e meia, em que os *Agentes de Educação* (grifo nosso) realizavam atividades de sequências didáticas previamente elaboradas pela SEE/AC. Em média, dependendo da dispersão geográfica entre as residências, cada agente de educação poderia atender até 10 crianças, desde que não ultrapassasse 3 crianças juntas de uma só vez.

Quanto ao perfil para contratação temporária dos Agentes de Educação, indicava-se ter Ensino Médio ou estar cursando, ser de preferência da comunidade e ter no mínimo 18 anos; saber expressar-se oralmente com clareza; saber escrever com clareza e objetividade; ter afinidade com criança; ter capacidade de interação com as pessoas; ter flexibilidade e dinamismo para o trabalho em equipe (Acre, 2011d).

Como Programa de governo, e por seu caráter formal, como política de Estado, o Asas da Florestania foi integrado ao Programa de Inclusão e Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Acre (Pró-Acre), com financiamento do Banco Mundial e do Estado, previsto para existir até 2014 (Martins, 2015). Em 2015, no entanto, a oferta do Programa consta como ações das metas 3 e 10 do Plano Estadual de Educação 2014-2024. Sua oferta estendeu-se até o ano de 2017, com o final do mandato do governo estadual. Com a nova gestão, permaneceu até 2018, sendo substituído em 2021 por um outro projeto em fase de implantação, o Programa Caminhos da Educação do Campo, analisado e aprovado pelo Parecer CEE/AC nº 12/2021 e Resolução CEE/AC nº 124/2021.

#### **4. Considerações Finais**

Assentado como política pública de governo e de Estado, voltado às populações rurais residentes em comunidade de difícil acesso do Estado do Acre, com vista à promoção da equidade e desenvolvimento social, tão lembrados nos documentos das Organizações Multilaterais, o Programa Asas da Florestania, financiado pelo Banco Mundial, compõe uma das medidas tomadas na reforma educacional acreana iniciada em 2000.

A política educacional do Acre congregou de modo concomitante ou intermitente, nesse período, elementos do modelo de Estado gerencialista, com ampliação do papel do Estado e do modelo de Estado com orientação mais econômica, no qual o Estado reduz sua atuação. Desse modo, com base nas considerações apresentadas na presente análise, não é possível situar o Programa Asas da Florestania, enquanto política pública, somente a partir da concepção do Estado do Bem-estar Social ou nos princípios neoliberais de Estado, ao contrário, o projeto e a implementação do Programa combinam modelos de políticas distintas, o que implica em análise mais acuradas sobre esses engendramentos. O que há de comum é a influência de natureza técnica/operacional do Banco Mundial, decorrentes das regras de financiamento do Programa.

Frente ao exposto, o presente artigo teve como objetivo principal discutir discute a concepção e implementação Programa Asas da Florestania no Estado no Acre (2005-2018) como política pública educacional com função compensatória a partir da influência do Banco Mundial. Para que essa análise fosse possível, considerou-se a fundamentação teoria acerca das políticas compensatórias, o serviu para compreendermos como estão inseridas nos planos de governos, como política pública voltada à equidade social, sob o discurso da igualdade e justiça social. Resgatamos ainda, uma breve histórico acerca das agendas do Banco Mundial e sua influência nas políticas públicas educacionais. Além disso, apresentamos o contexto histórico, social e político sob os quais o Programa Asas da Florestania foi implementado no Estado do Acre, bem como descrevemos alguns elementos da sua estrutura organizacional, consideradas pertinentes à discussão.

Embora nas análises das produções que tratam sobre o Programa Asas da Florestania não tenha sido evidenciado, explicitamente ou implicitamente, que se trata de um política de caráter compensatório, entendemos que, por seu formato, pelos agentes envolvidos em sua formulação (governo do estado e Manco Mundial) e ainda mais, pelo arcabouço dos modelos de Estado em que foi concebido, trata-se eminentemente de uma política compensatória, pois se apresenta como solução paliativa, deslocada das condições materiais de vida dos “beneficiários”. A participação dos organismos internacionais na educação demonstra basicamente o movimento do capital estrangeiro em busca de novos mercados.

Pudemos observar que, enquanto política compensatória assistencialista de Estado, o Programa Asas da Florestania, ofertado em locais improvisados, com alguns professores sem habilitação ou qualificação para o desenvolvimento do seu trabalho, trabalho unidocente multisseriado ou polidocente com várias disciplinas, com estrutura curricular reduzida e aligeirada, por um lado, contribuiu positivamente para o aumento dos índices de escolarização das populações rurais em todos o níveis da educação básica, e por outro, especialmente no que se refere à sua proposta para o Ensino Médio, não conseguiu, a contento, formá-los qualitativamente para o ingresso no mercado de trabalho ou, ao conseguir formá-los, diante do escasso mercado de trabalho, não conseguiu, como preconizado, sanar as necessidades dos povos da floresta.

Expressamos também as contradições existentes entre a educação preconizada pelo Programa Asas da Florestania, retratado como política social, na qual a educação é tida como o meio pelo qual a classe trabalhadora tem acesso à riqueza material e socialmente produzida, mas que possui todos os atributos de política compensatória, na qual a educação é instrumento de formação de mão-de-obra para inserção imediata no mercado e consumo. Desse modo, a política do programa, pauta-se no discurso da necessidade de atender à classe mais pobre, com oferta de ensino de baixa qualidade.

As políticas públicas compensatórias, pensadas pelo Estado ao mesmo tempo, mantem sob seu controle os processos, recursos e matérias e, secundariza e desvaloriza a função da escola, dos professores e da sociedade. Uma das consequências acarretadas por isso, é pensar que os problemas estão na sociedade e não no Estado. Nesse sentido, ainda no bojo das pesquisas sobre programas educacionais implementados pelo Estado como políticas públicas, constitui-se em temática fecunda para novos estudos e novas abordagens, inclusive sobre seus efeitos no processo de escolarização na educação básica pública.

## Agradecimentos

Nossos agradecimentos especiais à CAPES e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM).

## Referências

- Acre. (1999). *Planejamento estratégico da Secretaria de Educação do Acre*. SEE./AC.
- Acre. (2005). *Acre em números*. Seplands. [http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Acre\\_em\\_Numeros\\_2005.pdf](http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Acre_em_Numeros_2005.pdf).
- Acre. (2006a). *Parecer n. 051/2006 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://www.educ.see.ac.gov.br/pagina/conselho-estadual-de-educacao>.
- Acre. (2006b). *Resolução n. 45/2006 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://www.educ.see.ac.gov.br/pagina/conselho-estadual-de-educacao>.
- Acre. (2011a). *Parecer n. 046/2011 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://www.educ.see.ac.gov.br/pagina/conselho-estadual-de-educacao>.
- Acre. (2011b). *Parecer n. 49/2011 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://www.educ.see.ac.gov.br/pagina/conselho-estadual-de-educacao>.
- Acre. (2011c). *Resolução n. 161/2011 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://www.educ.see.ac.gov.br/pagina/conselho-estadual-de-educacao>.
- Acre. (2011d). *Programa Asas da Florestania Infantil*. [https://issui.com/fmcsv/docs/programa\\_asas\\_da\\_florestania\\_infantil](https://issui.com/fmcsv/docs/programa_asas_da_florestania_infantil).
- Acre. (2021a). *Parecer n. 12/2021 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://educ.see.ac.gov.br/pagina/pareceres-ceeac>.
- Acre. (2021b). *Resolução n. 124/2021 do Conselho Estadual de Educação do Acre*. <https://educ.see.ac.gov.br/pagina/pareceres-ceeac>.
- Amestoy, M. B., & Tolentino-Neto, L. C. B. (2020). Políticas públicas e a influência dos organismos internacionais: A educação básica no foco do debate. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 2, p. e152922189, 2020. doi: 10.33448/rsd-v9i2.2189.
- Antunes, R. (2007). *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. Boitempo.
- Arroyo, M. G. (2010). Políticas educacionais e desigualdades: À procura de novos significados. *Educ. Soc.*, 31(113), 1381-1416. <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bendrath, E. A., & Gomes, A. A. (2010). *O Programa Escola da Família enquanto Política Pública: Políticas compensatórias e avaliação de rendimento*. [Dissertação de mestrado em educação, Universidade Estadual Paulista]. <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/92240>.
- Bobbio, N. (2000). *Liberalismo e democracia*. Editora Brasiliense.
- Brasil. (2008). *Resolução nº 02/2008 do Conselho Nacional de Educação*. [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf)
- Cellard, A. (2008). A análise documental. In: Poupart, J., Deslauriers, J-P., Groulx, L-H., Laperrière, A. Maier, R., & Pires, A. *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Vozes
- Coraggio, J. L. (2003). Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In, L. Tommasi, M. J. Warde, & S. Haddad (Ed.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. (4a ed.). Cortez.

- Damasceno E. A., & Santos, L. C. P. (2011). A reforma educacional do Acre: Um modelo híbrido. *Cadernos CEMPEC*, 1(1), 167-196. <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/43/49>
- Elias, C. de S. R., Silva, L. A. da, Martins, M. T. de S. L., Ramos, N. A. P., Souza, M. das G. G. de, & Hipólito, R. L. (2012). Quando chega o fim? uma revisão narrativa sobre terminalidade do período escolar para alunos deficientes mentais. *SMAD, Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool E Drogas* (Edição em português), 8(1), 48-53. <https://www.revistas.usp.br/smad/article/view/49594/53669>.
- Fonseca, F. (2005). A concepção neoliberal de justiça. *Rev. Bras. Adm. Pol.*, 7(2), 33-61. [https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/f\\_fonseca\\_-\\_rebap\\_-\\_55artigo2\\_0.pdf](https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/f_fonseca_-_rebap_-_55artigo2_0.pdf)
- Fonseca, M. (2001). A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: Um salto para o futuro ou para o passado? In Veiga, I. P. A. (Ed.). *As dimensões do projeto político-pedagógico: Novos desafios para a escola*. Papirus.
- Furtado, E. L. M. (2008). A influência do Banco Mundial nas políticas educacionais. *Revista científica de pedagogia*. (12), 1-6. [http://faef.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/W5potX6FyEMj3jv\\_2013-6-28-15-47-24.pdf](http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/W5potX6FyEMj3jv_2013-6-28-15-47-24.pdf).
- Gentili, P. (1996). Neoliberalismo e educação: Manual do usuário. In P. Gentili (Ed.). *Escola S.A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. CNTE.
- Gil, A. C. (2018). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (6 ed.). Atlas.
- Hirt, L. M. (2016). *O cuidado pré-natal à luz da literatura: Uma revisão narrativa*. [https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11325/Hirt\\_Leila\\_Maria.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11325/Hirt_Leila_Maria.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- IBGE. (2000). *Cidades e Estados*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>
- IBGE. (2010). *Índice de desenvolvimento humano do Estado do Acre*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>
- Kapur, D. (2002). The changing anatomy of governance of the World Bank. In J. R. Pincus, & J. A. Winters (Ed) *Reinventing the World Bank*. Cornell University Press.
- Keynes, J. M. (2012). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Editora Saraiva.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. (2 ed.). Atlas.
- Martins, F. A. O. (2015). *A construção da identidade formativa e profissional do professor na escola rural ribeirinha do Vale do Juruá: A pedagogia das Águas*. [Tese de doutorado em educação, Universidade Federal do Paraná]. <https://hdl.handle.net/1884/46272>.
- Mello, H. D. A. (2012). *O Banco Mundial e a Educação no Brasil: Convergências em torno de uma agenda global*. [Tese de doutorado em sociologia, Universidade Estadual de Campina].
- Mészáros, I. (2002). *Para além do capital: Rumo a uma teoria da transição*. Boitempo.
- Mészáros, I. (2005). *Educação para além do Capital*. Boitempo.
- Paula, M. V., & Pereira, M. G. A. (2019). Asas da Florestania: Perspectivas e Desafios. *Anais IV CONC&T*. Rio Branco. [https://www.researchgate.net/publication/344907092\\_ASAS\\_DA\\_FLORESTANIA\\_PERSPECTIVAS\\_E\\_DESAFIOS](https://www.researchgate.net/publication/344907092_ASAS_DA_FLORESTANIA_PERSPECTIVAS_E_DESAFIOS).
- Pilbeam, K. (1992). *International Finance*. Macmillan.
- Pinheiro, F. M. (2013). *A invenção da Florestania: A participação da mídia acreana na construção de um novo discurso ideológico*. [Tese de doutorado em comunicação semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/4511>.
- Rawls, J. (2013). *Uma Teoria da Justiça*. Universidade de Brasília.
- Riscal, S. A. (2011). Política educacional, justiça distributiva e equidade: Considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. *Revista HISTEDBR On-line*, (44), 248-261. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639989>.
- Rocha, H. O., & Dias, I. S. (2012). A implantação da política pública compensatória: Proposições e impactos do PRONERA no Estado do Maranhão via o MST. *Revista Educação e Emancipação*, 5(1), 33-57. <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/reducaoemancipacao/article/view/5337>.
- Santiago, A. M. O. V. (2011). O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira: Grandes desafios. *Revista Desenvolvimento Social*, 1(6). <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1660>.
- Santos, S. A., & Souza, M. F. M. (2022). O PARFOR como Política Pública de (con)formação de professores: Reflexões necessárias. *Research, Society and Development*, 11(7), e45211730202. 10.33448/rsd-v11i7.30202.
- Severino, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico*. Cortez.
- Silva, V. A. C. (2010). Políticas compensatórias. In: D. A. Oliveira, A. M. C. Duarte, & L. M. F. Vieira. *Dicionário: Trabalho, profissão e condição docente*. UFMG/Faculdade de Educação. <https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/325-1.pdf>.
- Unesco. (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>.
- Unesco. (2016). *Declaração de Incheon e Marco de ação da educação: Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*. Unesco.
- Vosgerau, D. S. A. R., & Romanowski, J. P. (2014). Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista de Diálogo Educacional*, (14)41, 165-189.